

【論 説】

大学法人（国立大学、私立大学）の展開と大学の自治

吉 田 善 明

目 次

はじめに

一、大学の自治と国立大学の法人化

二、国立大学法人評価委員会

三、国立大学法人の管理運営体制

四、人事における大学自治

五、大学財政（会計）システム

おわりに——若干の提言を含めて——

はじめに

大学は、真理を求める知的生産、創造の場として、そしてまた高度な教育を教授する場として継続されている限り、

大学の本質は変わるわけではない。二一世紀のグローバル化時代に入り、その時代の研究、教育に対応しうる大学の組織、管理運営にむけた改革が進められてきているが、大学の本質を歪めるような改革であつてはならない。大学がいかなる機関によつて設置されようと、また、いかなる国家体制のもとにあつたとしても大学の果たす使命は変わりがないはずである。シュライアーマツハ (Friedrich Daniel Ernst Schleiermacher) は、フィヒテの大学論に学びながら、大学は国からの独立が保障されていなければならない。学識をもつた学者たちが国家に組み入れ、あげくの果てに政治に学問が支配されることになる、知的生産の場としての大学の存在意義は失われてしまう。それどころか、大学は、国家による介入に唯々諸々としたがつてしまふだけのものになつてしまふとのべていたが、⁽¹⁾大学は決してそうあつてはならない。

一九世紀初めに創設されたベルリン大学は、その創立者であつたフンボルトが提示した大学の理念、教育方針をモデル化した⁽²⁾特権階層のための大学のものであつた。大学が象牙の塔といわれていた所以である。しかし、日本の国⁽³⁾（官）立大学は、明治黎明期に国が設置し管理したこともあつて、政治が学問より上位にあるといった法制度を確立させ、設置管理者たる国と大学との間に強い絆を築き、大学内の秩序も学生との間では特別な権力関係のもとに学生をおき、大学の自治はたんに教授会自治として慣習化し維持されているにすぎなかつた。この法と慣習のシステムが、第二次世界大戦後に制定された日本国憲法が保障する「学問の自由」「大学の自治」として継承されていった。しかし、大学の管理運営と大学自治をめぐる問題は、戦後新制大学と名称を変えた後においても絶えず論議を呼んでいた。

二一世紀を迎えた現在、わが国の国立大学、公立大学は法人化され、法人格を付与された大学として動き出すが、⁽⁴⁾大学の法人化に向けた改革は、設置主体が国であり管理運営は国から独立した行政法人（国立大学法人）として組織化され運営するシステムの採用であつた。

しかし、国立大学が法人化され動き出したものの、設置過程の段階から多くの問題をかかえていた。とくに、法人化は、一九九〇年代後半にいたり、政府が進める行政改革の中での設置形態の見直しが提起され、それを実行化する文部科学大臣がその改革に十分に対応できないうちに、政府主導のもとで「独立行政法人」化構想が打ち出された。そればかりか、法人化の対象となる国立大学側もその法人化構想について十分な論議をすることもなく走り出したといわれている。

法人化された国立大学は、同じ独立行政法人である公益的性格をもつ事業団体とは異なつた「教育研究の特性」、その性格からくる権力からの独立（自主性、自律性）を有するがゆえに、大学の管理、運営システム、それに伴う教職員の身分保障、財源の確保が十分に保障されていなければならない。そうでなければ、大学改革の意味はないし、改革の内容によっては大学の本質すら失いかねないからである。

小稿では、こうした問題意識ないし視点のもとで現在動き出している国立大学法人法（以下「法人法」と呼ぶ）の内容とその運営の実態を検討し、若干の問題点と課題を指摘してみたい。その際、この考察に際して必要とされる限りすでに存在している学校法人私立大学の現状と課題についても視野に入れて検討したい。

一、大学の自治と国立大学の法人化

（一）展開する大学と大学の自治

研究教育を担う研究者による研究発表の自由、そして教授の自由の保障がなければ、学問の発展、社会の進歩はあ

り得ない。それを保障し担うのが大学である。

研究教育機関としての大学は、近年大きく変貌し、人によつては、「大学は死んだ」⁽⁵⁾と主張する者さえいる。この主張は大学が登場してきた近代の大学（フンボルトの描いた研究と教育の統一をめざした）の理念を念頭におき、現在の大学の諸相と比較しての発言である。大学は国のエリートを要請する特定階層のためのものから、大衆のためのものとなり、国民にとっては身近な存在となってきた。その視点からみると、大学が大衆化され国民の誰もが進学できる「開かれた大学」、そしてまた「社会的貢献」を担った大学として展開していると解することができる。

しかし、大学が「開かれた大学」としての変貌を遂げてきたとはいえ、それは大学の自治の否定であつてはならないだろう。一九九七年十一月、ユネスコは「高等教育職員の地位に関する報告」で「学問の自由を掘り崩しかねない性質のよくない政治的圧力によつて学術の社会が傷つきやすいことに関心を示し、教育および教育研究への権利を享受するために大学の自治を確立することは、学問の自由を適切に保障するための必須条件である」と。また、翌九八年一〇月のユネスコ「高等教育世界宣言」⁽⁶⁾においても同じく、「社会に対する十分な責任と説明責任を負いながら、一連の権利および義務として考えられる完全な学問の自由と自治を享受しなければならない」とのべている。二一世紀に向けた学問の自由と大学の自治の重要性を確認し宣言をしたものと解することができる。しかし、このような宣言に対し、学問の自由を保障する大学の自治は、「開かれた大学」と矛盾するといった批判が出され、あるいは開かれた大学の発展を阻害するものと考え、その文言（大学の自治）を排除した文献がみられてきている。

小稿で展開する国立大学の法人化に向けた「調査会議報告書」⁽⁷⁾にも、大学の自主性、自律性なる文言はみられるものの、大学の自治といった文言は「人事制度」の選考・任免の中ででてくるほかはみられない。大学の自治なる概念は、大学の法人化改革の柱の一つでもある「社会貢献」を進めるに際し大きな障壁となる文言として考えられていた

のであろうか。たしかに、この文言の排除により大学と権力、企業との積極的連携の促進を生みだしているといえる。筆者も大学の社会的貢献を「開かれた大学」の発展として考えることを否定するものではなく、むしろ一定の評価を与えているが、いままで育まれてきた大学の自治は、決して稀薄化させてはならないと考えている。大学の自治の保障は、大学の研究教育の展開、発展にとって必要不可欠なものであると理解している。ここで、小稿の視点となる大学の自治の確立からの考察に際し、つぎのことを国家との関係で、そしてまた企業との関係でまずのべておきたい。

第一に、教育研究の内容が高度化、技術化し、専門性の高まりによって、職業知教育の重要性が増してきたことから、それに堪えるための教育の質の向上がはからなければならない。その向上のための一つは、大学のカリキュラムの充実とそれに対応しうる教育の質の向上を検討することである。しかし、教育の質の向上は、教育研究の成果に左右されるが、単なる技術の成果ではない。その優れた評価の裏付けは大学の卒業生の卒業後の高い社会的評価に結びついているといわれている。そのためにこそ、研究教育の質の向上を目ざす事業は学問の自由の保障のもとにかなければならない。歴史的にみれば、学問は、宗教によって、あるいは政治によって脅かされてきた。日本においても例外ではなかった。しかし、いまや自由な民主主義の時代であり、国による研究、教育に対する抑圧は決してあってはならない。とはいえ、こんにちでは先端科学技術の目ざましい進歩によって、人間の生命、身体に取り返しのつかない「知の制御」(DNAの組織の組み替えなど)の問題が生じている。したがって、国は、その制御措置を働かさなければならぬ状況におかれていることも事実である。筆者は、このような場合でも、「知の制御」は第一義的には研究者自身であり、その組織体である大学、研究機関の判断の問題である。国が直接介入して「知の抑制」をはかるべき場合は慎重でなければならない。⁽⁸⁾これこそ学問の自由を担う大学の自治の保障であると解している。

第二に、大学の自治の保障は、政治的な介入もさることながら、経済的妨害からの排除を課題としている。たとえ

ば、自然科学の分野で「全ての生命科学が有望な投資の対象」になってきている。生命科学の研究対象物が投資の対象となり「特許を得ることができるならば、細胞、内臓や人間の組織の生産は、既得権益となる」⁽⁹⁾であろう。しかも、これらの生産が経済的效果を意図して、研究プログラムに持ち込まれることになれば学問は脅威である。また、逆に、投資に値しない（見返りの期待できない領域）研究は見捨てられることになりかねない。そうなれば、学問研究（科学知）は、経済的価値（企業の利）によって左右されることになる。そうあつてはならない。

これらは一例にすぎぬが、研究教育の場である大学は、研究対象とすべきものの本質を絶えず見ぬかなければならない。もし、その本質が失われ、大学が利潤追求の場と化すことになれば、科学知を担う大学たることの使命は終ることになる。こう考えると、大学に与えられた社会的責任、それらの諸問題に應えるための大学の自立と自治の保障は益々重要なものとなってきているようにさえ私には思われる。小稿では、こうしたことを自覚し、大学法人化の組織管理運営の検討に移りたい。

（二）大学の法人化の特徴（大学に求められた中期目標、中期計画）

政府は、国立大学を独立行政法人化した。法人化された大学は、前述してきた大学のはたす役割に十分に対応するものでなければならない。いままで存在していた国立大学と大学共同利用機構は八九の国立大学法人と四つの大学共同利用機構法人に衣替えした。その法人化の特徴は、教育研究の高度化、個性化を図るための大学の管理、運営、維持の基本的ルール（大学の目標—計画—評価を含め）、政府との関係（認可申出など）およびそれに伴う経理面を改革し、「企画（会計の原則）」（通則法第三七条）「公正妥当な企業会計の基準」「会計処理の原則」を導入したことである。⁽¹⁰⁾

この法人化にいたる経緯を要約してみると、一九九〇年代後半にはいつて、行政改革を推進しようとする政府は、大学の行政法人化を当然視していたが、国立大学協会（以下「国大協」という）側は、行政改革の一環としてなされる法人化には反対していた。⁽¹¹⁾ところが、その後国大協側は、「独立行政法人通則法のままの法人化」には反対であるが、「修正を意図した法人化の受け入れは承認する」と態度を変更した。その理由は、独立行政法人への組入れは、強い官僚統制の排除を意図し、大学間の競争的環境を生み出すことに連なるといふ観点から、法人化に一定の評価を与えるとするものであった。

いうまでもなく、大学の使命である研究教育は、国の方針、企画立案のもとでこれを実施するような活動ではなく、人間、社会、自然に関する研究を対象とし、それらを支配する真理の探究の営みである。したがって、国立大学の法人化によって、国の方針、企画立案を持ち込むことになれば、研究教育の場として保障された大学の自治が害されることになる。ましてや、その法人化が公益を基盤とした独立行政法人である以上、官僚制の排除に貫かなるなどはないはずである。⁽¹²⁾

だからこそ、国立大学の法人化に際しては、民間の経営手法を導入し、かつ一定の公共性を目的とする「法人組織」を意図したはずである。しかし、その仕組みをみると、教育研究の場として、各国立大学を独立行政法人法にみられる組織同様「目標—計画—実施—評価」といった行政サイクルを導入している。なかでも、「中期目標」については、「調査会議報告書」の段階では、文部科学大臣にその作成権を与え、大学の意見を「十分に尊重」するとしていたが、立法の段階では「配慮」する（三〇条③）と変更している。このことは、まさしく文部科学大臣の指導性を強化し、大学の自主性を抑制しようとしたことを意味することにはかならない。やや具体的にのべると、文部科学大臣が作成するための「中期目標」の記載をすべき内容は、つぎのようになっている。

①教育研究の質の向上に関する事項

②業務運営の改善及び効率化に関する事項

③財務内容の改善に関する事項

④教育及び研究並びに組織及び運営状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項

⑤その他業務運営に関する重要事項

文部科学大臣は、中期目標に記載すべき事項として右の五項目を定めているが、その中でも①および④は、教育研究内容におよぶ事項である。

これらの事項については、たとえば、実質的な調査機関が別に存在し、そのねらいが「各大学における教育研究の高度化、活性化に資するとともに、社会からの要請にも適切に対応した」ものであるとはいえ、大学人の研究教育の自由を抑制し、委縮することになりはしないか。ましてやこれらを評価することのマニユアルが作られるとすれば、各大学ごとの教育研究の特性や個性化などを引き出すことが困難ではないか。たしかに、文部科学大臣は、右の事項を「中期目標」として定め、「これを変更しようとするときは、あらかじめ、国立大学法人等の意見を聴き、当該意見を配慮するとともに、評価委員会の意見を聴かなければならない」（法三〇条②）として、大学の自主性を重んじているようにみえる。

しかし、「中期目標」の作成権は、文部科学大臣にある。たとえば、「中期目標」の原案を各大学法人に委ね、いろいろな条件を施し大学側の主張を配慮したとしても、すでに、「調査会議報告書」で示されていたように、その条件が「尊重」から法律案の作成の段階で「配慮する」に変わっているように、文部科学大臣の強力な指示のもとで進められる

ことが予想される。そうなれば、この指示により大学の性格まで大きく変わる可能性もでてこよう。⁽¹³⁾ 学問の自治、大学の自治に対する国の介入と解せざるを得ない。

また、文部科学大臣によつて、各国立大学法人の「中期目標」が作成されると、各国立大学は中期目標を実現するための「中期計画」を策定し、文部科学大臣の認可を受けなければならない（三一条①）。認可を得るための「中期計画」について記載すべき内容はつぎのようになっている。

- ① 教育研究の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置
- ② 業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとるべき措置
- ③ 予算（人件費の見積もりを含む）、収入計画及び資金計画
- ④ 短期借入金 の 限度額
- ⑤ 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画
- ⑥ 剰余金の使途
- ⑦ その他文部科学省令で定める業務運営に関する事項

「中期計画」の作成を大学側に委ねたのは、大学の自主性、自律性そして大学の個性化を促進するためである。各大学は、この「中期計画」を「中期目標」にもとづいて作成するが、この作成に対し、文部科学大臣が、「不適当と認めたときは、その中期計画を変更すべきことを命ずることができる（三一条④）」とした。中期計画の内容が教育研究に直接関わるものであること、それが年度予算に関わるものであること、さらには二〇一〇年からはじまる二期の査定に用いられることを思うとき、大学の自主性、自律性を貫くことができるかが危惧される。

このような重要な問題を大学法人がかかえることになったのは、国立大学法人としての組織体が独立行政法人の枠

から脱皮できなかったことにその要因がある。

私立大学の場合は、私立学校法のもとにあるので、中期目標、中期計画の作成義務はない。それは当然である。しかし、各私立大学は、認証評価機関の認証を受けるに際し、認証機関が予め用意した評価項目に、大学の理念、目的、教育方法、人材養成の方法、改革、経費、財政状況などを掲げ、その報告が要求されている。したがって、国立大学に類する「目標」「計画」の作成は、私立大学にはないが、私立大学は、建学精神がありそれに基づく具体的な目標、計画は、大学自治の基本問題として捉えられたえず検討されている。したがって、国は、私立大学に対しては決してこの目標、計画には関与し指示してはならないし、関与するべきものではない。

二、国立大学法人評価委員会

国立大学法人評価委員会（以下「法人評価委員会」という）は、国立大学の法人への移行に伴い創設された新たな評価機関である。資源配分の主体である国（政府）が、これまで大学の自治の名で呼ばれていた聖域に法人評価といった形を通して介入することを可能とした。法人法によると、文部科学省に「国立大学法人等に関する事務を処理するため」、国立大学法人評価委員会を設置した（第九条①）。その法人評価を担う法人評価委員のメンバーは、委員二〇名以内と定めている（法第九条三項に基づく政令）。そのメンバーは、文部科学大臣によって任命され、「国立大学法人等の業務に関すること、その他法律によりその権限に属された事項を処理すること」（九条①②）、さらに「前項に定めるもののほか、法人評価委員会の組織、所掌事務及びその他評価委員会に関する事項について政令で定める」（九条③）としている。しかし、これだけでは、重要な業務の処理機関である「法人評価委員会」の果たす全貌を知るこ

とができない。「調査会議報告書」から読みとれるのは、「法人評価委員会」が総合的な評価を行うが、それに先立つて、各国立大学法人は中期目標の達成状況の点検・評価を行い「達成状況報告書」にまとめ「法人評価委員会」に出す。「法人評価委員会」はそれを受けて「大学評価・学位授与機構」⁽¹⁴⁾に教育研究部門の評価（①教育の実施体制、内容、方法、学業の成果、進路・就職の決定、②研究活動の状況、研究成果の状況）を要請する。そしてその機構の報告書を受けて「法人評価委員会」が総合的な評価を行うとしている。その評価の結果は、①次期以降の中期目標、計画の内容に反映させ、②次期以降の中期目標期間の運営費交付金の算定に反映させるとしている。

この評価制度が必要とされる理由については、「大学の継続的な質的向上の促進」と「社会への説明責任を果たす」ためであるとしているが、一言でいえば、国立大学法人の「中期目標」の達成状況を評価し、査定する機関である。このような査定評価体制が果たして必要であるか否かが問われよう。すでに、国立大学法人では、教育研究領域では、認証評価制度が確立している（学校教育法一〇九条の①—⑥）。評価の対象となる大学側からみれば、その評価内容や項目をみる限り屋上屋を重ねる評価システムの要請にみえてならない。このために、大学評価・学位機構内に現在の認証制度とは別の組織（中期目標を達成するための担当組織）を設ける必要があるのか疑問である。また「法人評価委員会」のメンバーには、幅広い分野の有識者を含めた大学の教育研究や運営に関して高い識見を有する者を充てるとしている。より望まれるのは、各国立大学の自主性、自律性を損なうことない判断力の秀れた人材であり、そしてまた、国の政策誘導に陥ることのない人材が必要である。もし、その姿勢が失われれば、大学法人評価それ自体の客観性が損なわれることになりかねないからである。⁽¹⁵⁾

学校法人私立大学の場合は、このような評価制度はない。私立大学には、前述したように国立大学と異った建学精神があり、それに基づいた教育目標、教育計画、方針が明確にされているからである。

本来、知の探求を中心にした大学に対する評価が可能なのは、研究教育者自身の評価にはかならない。そう考えると、国（文部科学大臣）が「中期目標」の認可権を留保しつつ、中期目標の達成度を評価する機関を設け、しかも、研究教育についての業績の達成状況の報告（成果主義）を課して大学の自主性を尊重するための法人化への移行だと主張しても真の教育研究を実現することができるのか。研究教育の自由、大学自治の形骸化にはかならないのではないかが危惧される。

三、国立大学法人の管理運営体制

（一）トップダウン型の管理体制

大学法人の意思決定は、教学権と経営権を掌握した学長中心のトップダウン型の管理体制のもとで行われる。国（文部科学省）にとって、この体制に向けた改革は新制大学発足以来の政府、ことに文部科学省の念願であった。⁽¹⁶⁾

学長は、大学法人を代表し、その重要事項を総理する（二一条①）。大学運営に関する重要事項（同条②）の実施は、学長及び理事で構成される役員会の議を経なければならない。しかも、この体制は、一法人一大学主義の採用である。

学長とともに役員会を構成する理事は、学長によって任命され（二三条①）、その数は二名ないし八名以内である（二〇条）。役員会では、学長が大学法人の管理運営の中核となり、中期目標、中期計画についての意見、文部科学大臣の認可および承認に関する事項、予算、決算に関する事項、当該大学の大学、学部、学科その他重要な組織の設置又は廃止に関する事項などを扱っている。しかし、理事は、学長の諮問的機関にすぎない。したがって、学長のなす

政策決定に対して、役員会は抑制することが事実上、できないであろう。理事会の一メンバーにしかすぎない学長体制をとる多くの私立大学と異なるところである。

法人化の下での役員の選出には条件が付せられ、理事には学外者を含めなければならない（法一四条）。現に、多くの大学法人では、民間から経営専門家を就任させ、また、文部科学省と大学法人を繋ぐためのパイプとして文部官僚を就任させている。文部官僚の天下りにならないかが危惧される。

また、国立大学法人に監事をおき、「監事は、文部科学大臣が任命」する（第二二条⑧）。その監事は、「国立大学法人の業務を監査すること」（第一一条④）である。監事による「監査の結果」について、「必要があると認めるときは、学長又は文部科学大臣に意見を提出することができる」（第一一条⑤）。監事が国立大学法人の役員として文部科学大臣の任命としたのも特徴である。それは国立大学法人の業務監査の独立性と公平性を担保するためである。これは監事の役割を重視することに貫なる。

（二）経営協議会の設置と権限

学長、役員会のもとに経営協議会と教育研究評議会を設ける。経営協議会は、各国立大学法人の経営に関する事項を審議する機関である（二〇条①）。その内容を具体的にみると、中期目標、中期計画、年度計画の経営に関する事項、学則、会計規程、役員報酬・職員給与および退職手当の支給基準などに関する事項、予算の作成・執行・決算に関する事項、組織および運営などを定めている。経営協議会のメンバーのうち、二分の一以上の委員が学外委員で構成されなければならない（二〇条③）。学長は、国立大学法人の経営について学外者を入れ、実質的な経営権を掌握してい

るが、他方で学長の独走を抑制するため、学長による学外委員の任命には、教育研究評議会の意見を聴かなければならない（二〇条②）とした。ここからわかるように、教員を資金、設備など経営に関する管理業務からはずしている。教員を研究、教育の専念のためである、と説明している。経営に関する事項といえども、その内容は、資金・設備に関する事項はもとより、予算の配分、教育、研究内容に直接かわる問題も多く含まれているだけに、教員の経営に関する不参加は妥当であるか否かが問われる。学長が経営と教育研究の責任者としての地位、権限を掌握しているとはいえ、教員を任務から解放することは、そのメンバー構成からみて、大学は学外者のコントロールのもとに置かれることになりかねないことが危惧される。⁽¹⁷⁾ 企業との協力関係、社会貢献などの可能性も念頭におかれ、大学の活性化をはかるように思われるが、前述したように多くの問題を抱えているだけに慎重さが要求される。

（三）教育研究評議会の設置と権限

教育研究に関する重要事項を審議する機関として教育研究評議会を設置し（二〇条①）、そのメンバーには、①学長、②学長が任命する理事、③学部、研究科、大学附置の研究所、その他教育研究上の重要な組織のうちから教育研究評議会が定める者、④その他教育研究評議会が定めるところにより学長が指名する職員で構成される（二一条②）。教育研究評議会（以下「評議会」という）は、中期目標についての意見に関する事項をはじめ中期計画、年度計画、規制の制定、改廃、教員人事、教育課程の編入、教育研究に関する事項を審議する。但し、経営協議会に関する事項は排除されているとしている（第二一条③）。学長をささえる審議会である。この設置によって、いままで教育研究する重要事項を審議してきた教授会はどのような状態におかれているかが問われる。これらの教育事項は、学校教育法に

基づいた教授会が中心になって審議を行っていただけに、かかる評議会の設置は、教授会自治を形骸化することになる（学校教育法九三条①）。とりわけ、教員の人事、カリキュラムの作成を含めた教育課程への編入、教育に関する重要事項は、教育研究者に携わる教育研究者による真摯な努力と、学生の意向を配慮しつつ実現していくものだけに、教授会の形骸化が危惧される。

また、経営、教育研究にまたがった内容については、両機関が合同会議を設けて対応することが必要であるとされる。たしかに、経営、教育研究の合同会議の設置は、成果主義や効率的な運営という点からみれば必要であろう。しかし、その背後に教職員の意向が十分に生かされたものであるかが問われる。

「調査会議報告書」では、この経営と教育研究の分離をみて「各国立大学の個性化や工夫が生かされる柔軟な組織編成と多彩な教育活動の展開を生みやすい制度になっている」と評価し、それはまた「教育と研究活動の保障に「⁽¹⁸⁾つらなる」と説明される。学長が経営協議会、教育研究評議会の双方を主宰し指揮するとはいえ、経営と教育の分離は、それぞれの立場からの自由な発言の寄せ集めとして、かえって学長の調整能力はもとより、その決断を無責任なものにしかねないことが危惧される。

（四）学校法人私立大学の理事、監事、評議員会

真理を探究し、研究教育を推進する点では私立大学の場合も同じである。私立大学の場合は、学校法人が設置し管理、運営をしている（学校教育法二条）。私立学校法が一九四七（昭和二四）年に制定されるが、この制定により私立学校は民法上の規定する財団法人から学校法人の法人格の変更となった。財団法人のもとでは、理事が一人でもよ

く監事も評議員会を設ける義務はなかった。また、設立については許可主義が採られ、所轄庁の審議はかなり厳格であつた。この反省のもと、当時は、結社の自由としての学校設置という考え方にたつて、政府の過度の干渉を排除することを意図した認可主義への変更がなされた。⁽¹⁹⁾しかし現実には、法令に照らして行われる所轄庁の審査はかなり厳格であつたことが指摘できる。そればかりではない。教育の総則規定といわれる学校教育法に、大学は、国、地方公共団体および学校法人のみが設置することができる（第二条）としているし、また、教育基本法に法律の定める学校は、公の性質を有するのであつて、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる」（第六条①）と規定する。ここに、国、公、私立大学の公教育の役割を担うことの同質化と対等性が読みとれる。したがつて、国立大学が法人化され、そのための立法化がはかられる時、大学の自主性、公共性の保障および私的自治の原理のもとで民主的経営を進めようとした私立学校法が参照されるべきであつた。⁽²⁰⁾たとえば、設置主体が国であつても、大学の自治、自律を強めた組織改革ができたはずである。

ところで私立大学は、私立大学の理事会がすべての業務（経営、教務）を直接管理する体制である。二〇〇四（平成一六）年に私立学校法が改正され、それまでは、管理（第三節）に関する規定をおくものの基本的なものに限られ、多くの事項は、各私立大学の寄付行為（基本規程）に委ねていた。しかし、法人法の影響を受けて、管理体制の強化の方向に改正された。すなわち、私立学校法を改正し理事会が学校法人の業務を決定し、その執行を監督する（三六条②）と定め、理事長が学校法人を代表し、その業務を総理する（三七条①）とした。理事長に代表権を集約したことである。国立大学法人化の学校法人私立大学への波及と解することができるであろう。

私立大学の代表権を軸にした管理体制は大学によって異なる。大別すれば、二つの傾向がみられる。⁽²¹⁾①は理事長と教育運営を総督する学長を一本化している大学（慶応、早稲田、法政など）、②は経営と教育を分離し、理事長と学長

の二頭制を採用する大学（明治、立教など）に大別される。大学によつては、理事長、総長、学長の三頭制を採用している大学もある（中央、立命など）。近年の傾向としては経営と教育を一本化した強いリーダーシップを採る一長制に動いている。経営と教育の二頭制では、教育の経営への従属性がみられ、効率的な運営ができないことによるとしている。

私立大学においても監事の果たす役割は重要である。私立学校法では、①学校法人の業務を監査すること、②学校法人の財産状況を監査すること、③学校法人の業務又は財産の状況について、毎会計年度、監査報告を作成し、当該会計年度終了後二か月以内に理事会及び評議員会に提出すること、④、第①号、又は第②号の規定により監査の結果、学校法人の業務又は財産に関し不正の行為又は法令若しくは寄附行為に違反する重大な事実があることを発見したときは、これを所轄庁に報告し、又は理事会及び評議員会に報告すること、⑤前号を報告するため必要があるときは、理事長に対して評議員会の召集を請求すること、⑥学校法人の業務又は財産状況について、理事会に出席して意見を述べること、と定める（三七条③）。二〇〇四年の私立学校法の改正によるものである。すなわち、改正前までは、監事の主なる業務は、財産状況の監査に限られていたが、改正後の規定をみると、学校法人の業務全般におよぶ監査に範囲を拡げ、その監査の状況については、毎会計年度終了後二か月以内に理事会および評議員会への報告書の提出を義務づけたことである（三七条①―③）。しかも、監事は理事会に出席し、学校法人の業務、財政状況について理事会に意見をのべることを明記した（三七条⑥）。また監事の選任については、理事長が評議員会の同意を得て選任し（三八条④）、監事と評議員との兼職を禁止している（三九条）。これは理事会から独立した機関として恣意性を排除した公正な役割を期待してのことである。⁽²²⁾ また、監事の専任については学外者をいれることを明記する（三八条⑤）。国立大学法人の監事に比べ、学校法人の監事の活動力を読みとることができる。

私立大学の管理運営については、本来、各大学の自治のもとに置かれているのが原則である。したがって、各私立大学の基本となるべき事項は、本来、寄付行為（基本規程）で定め、そのもとで管理、運営がはからなければならない。ところが、国立大学の法人化後、政府（文部科学省）は、私立大学の管理体制（組織、権限など）のあり様を十分に論議することもなく、私立学校法を改正し、その骨格ともいえるべき管理体制を法上で明記し強化をはかっている。このことは、私立大学の組織の統一化をもたらすものといわざるを得ない。

また、私立学校法では評議員会の設置を必要要件とし、予算、借入金、事業計画、寄付行為の変更などの重要事項について、理事長の諮問に応える機関を設けている（四二条①②）。⁽²³⁾ わけても、私立大学の中でも「大規模校」の多くは、評議員会を諮問機関としてではなく議決機関として重要視している。これに対し、国立大学法人は、学長の権限強化、効率的な運営を理由にこの種の設置はないことをのべておこう。

四、人事における大学自治

(一) 教員の身分保障——非公務員化

法人化以前の国立大学の教員人事は、教授会自治のもとに、また、教育公務員として教育公務員特例法（以下「教特法」という）の保障のもとに置かれていた。とくに、「教特法」は、大学教員の身分の独立性を保持し、教育の自由と学問の自由を担保する法律と解されていた。すなわち、教員の採用、昇任は評議員会の議に基づき学長の定める基準により教授会の決定に基づいて学長が行う（三条⑤）。また、転任、降任、免職について評議会における厳格な審査手

続のもとで行われていた（四条、五条）。また一方で、教育公務員の地位の取得によって政治活動、選挙活動（国公法一〇二条、人事院規則一四一七）、労働争議行為（国公法九八条二項、三項）が制限されていた。

法人化に伴い教員は、「公務員制度改革大綱」を踏まえた制度改革（平成一三年二月閣議決定）によって、学長の下に非公務員となり一元的に管理されることになった。教員の雇用関係は、労働基準法の下、教授会規程、就業規則、給与規制を制定し、身分の取得、処分（減給、退職）、その他勤労条件、非常勤職員の労働契約、人件費（教職員の給与、勤労条件、福祉厚生など）、施設管理、国有財産の継承などを定める諸規程を制定し、その保障がはかられた。⁽²⁴⁾

大学教員の「非公務員」化への身分の変更については、「調査会議報告書」によれば、「公務員型」に比較して、より優れた面が多いとして、(1)「国家公務員法体系にとられない」、より柔軟で弾力的な雇用形態及び給与体系、勤務時間体系」を作りあげることができると、(2)「外国人の学長、学部長等の管理職への登用、外国教員任用法の枠にとられない多様な雇用形態」の確立、(3)「営利企業の役員等を含む兼職・兼業について、法人の方針に基づく弾力的な運用」が可能となること、そしてさらに、(4)「教員以外の職員について、……各法人の人事戦略に基づく専門的知識・技能等を重視した採用」ができることなどを理由にあげている。たしかに、これらの理由は、非公務員化による労働三権の保障、外国人管理職、外国教員の採用などによって、一見グローバル化時代の教員労働者の身分保障が可能となったことが指摘できる。しかし、非公務員化によって、いままで以上の身分保障が確立したといえるのか、このような身分変更によって教職員は、十分に研究教育に打ち込むことができるかが問われなければならない。人事体系等の弾力化は、一般勤労者と異なる「教育研究の特性」を有するだけに、それらをふまえた慎重な対応が必要であった。現実には、国立大学の法人化が進められた三年間につきのような批判がでている。

第一に、各国立大学に配分される運営費交付金の削減政策が進められることによって教員の人件費が圧迫されてい

る。とくに、非常勤講師に関する予算が削減され、それによって講義負担増を生み、また大学内の研究費の減額が進んでいる。とくに、地方大学の場合は厳しい状況にある。この解決は、各国立大学の自己責任のもとで行われることになっているが、現実には「より柔軟な雇用形態」に向けた改革の名のメリットは出発点から掛け声だけに終わっている。今後の展開次第では非公務員化それ自体のあり様が問われることになる。第二に、外国人の雇用についてである。外国人数員の専任化を容易にすることは、グローバル化の中にあつて当然のことであるが、外国人は、国家公務員の地位を取得できないので専任化が不可能である。しかし、非公務員化されればその採用が可能となる、という説明がなされていた。法人化後の三年間に教員の非公務員化によってどれだけの外国人が専任化されたであろうか。そのデータは現在持ち合わせていないがグローバル化の道はいまだ程遠いことが指摘できよう。外国人数員の採用は、公務員化、非公務員化の問題ではない。基本的には、国が外国人研究者を受け入れるか否かの政策の問題である。第三に、「調査会議報告書」によれば、営利企業の役員等を含む学外者の兼職・兼業が可能となり、これによって役員等による法人理事やその下にある諸機関（経営協議会など）のメンバーとして参加し、大学の活性化を推進し、社会連携の道が開かれるとしている。現に、各国立大学法人は、財界、官界から役職員、専門技術者の受け入れ、その活性化に努力をしている。しかし、問題なのは、法人法（一四條、二〇條②）でそれを義務づけていることである。筆者も、この規程のもつ意味は妥当と解するが、これを法律で義務づけることが必要かどうかについて疑問である。この学外者の採用は、各大学法人の教育政策の問題であり、大学の自治の問題であると思う。この義務づけは、大学と特定企業との連携を強め、官界との関係にあつては、官界に向けた財源確保のための天下り人事の奨励にならないかが危惧されてならない。

こうしてみると、大学の法人化に伴う「非公務員」を積極的に進める理由はあまりに貧弱である。「非公務員

化」によるメリットが十分に生かされることを期待したい。

（二）学長の選考過程

国立大学法人を代表し、その業務を総理する学長の選考には、教育研究に實際携わる教職員の意思が十分に反映されていなければならない。たとえ、学長に強いリーダーシップが要求されるとしても、教職員の信頼を得るために相当な時間が必要となる。それは、研究教育機関としての大学の特性でもある。大学によっては、大学を構成する学生に、学長候補者の信任投票、除斥投票を付与しているのは、学長と教育を受ける学生との信頼関係を重視した学園づくりの配慮と解されよう。法人法のもとでは、学長は学長選考会議で選考され、法人の申出に基づいて、文部科学大臣が任命する（一二条①）と定める。学長の選考は、法的には「学長選考会議」といった組織体を設けて行っていることである。その会議体は、教育研究評議会と経営協議会から選出された同数の委員で構成される（一二条②）。この会議体に学長又は理事を委員として加えることができるが、その数は学長選考会議の委員総数の三分の一を超えてはならない（一二条③）とした。

学長選考会議における選考の方法は、各国立大学法人の「学長選考会議」に委ねられている（一二条⑥）。ここでは二例を紹介しておこう。

東京大学では、「総長選考会議内規」（平成一六年四月一日可決）を設け、その内規に基づいて総長候補者が選考されている。選考にあたっては、常勤の教授、准教授又は常勤講師を選挙資格者（第四条二項）とし、そのメンバーから選ばれた代議員によって代議員会が構成される（第六条）。代議員会は一〇人を限度とする第一次総長候補者を決定

する。そのほか、大学内に組織されている経営協議会からも二人を限度とした第一次総長候補者を選考会議に推薦することができ(第一〇条二項)。選考会議は、第一次総長候補者に対し、人格、学識および運営能力について「面接を含めた調査を行い」、その結果に基づいて五名程度の第二次総長候補者を決定し、その総長候補者について選挙資格者全員による選挙で過半数を得たものが総長予定者となる⁽²⁵⁾。

京都大学では、「総長選考規定」によると、総長選考会議は、教育研究評議会に対して、適任者一〇名程度の推薦を求め、そのメンバーから六名の第一次総長候補者を決定する(第四条四項)。その第一次候補者について投票資格を有する者が学内意向投票を行う(単記無記名投票)。課長補佐職以上の事務職員、技術職員、又は教務職員も投票資格者となっている。この学内意向投票の結果を基礎に、総長選考会議は、総長候補者を選考している(第二二条)⁽²⁶⁾。

ここでは東京大学、京都大学の学長選考過程を紹介したが、他の国立大学のケースを含めていえることは、「学長選考会議」が法的決定権を持ち、教員による学長選出への参加は意向投票にすぎないものとなっていることである。東京大学、京都大学にしても「学長選考会議」に教(職)員の意向を反映させる努力がなされていることは評価できる(意向投票)。しかし、学長選考会議では、意向投票が「参考」とされればよいが、それを無視したケースもすである(新潟大学学長選考無効確認等請求事件)。

また、法人法では、学長の選考に際して、「人格が高潔で、学識が優れ、かつ、大学における教育研究活動を適切かつ効果的に運営することができる能力を有する者」(第二二条⑦)のうちから選考として、学長の選考会議に責任をもたせているが、このようなことは学長の資格として当然のことである。問題なのは、学長のリーダーシップを図ることを目的として、教授会等の教育研究を担う教育集团および教員の権限を抑制し形骸化させたことである。⁽²⁷⁾学長のリーダーシップの強化は、法制度を改革し、権限を集中化することよりも学長の能力、力量の問題であり、学長の権

限強化とストレートに結びつくものではない。私立大学の場合であっても同じである。

ちなみに私立大学の現状をみると、各私立大学における学長選挙の手続は、それぞれの大学に委ねられていることもあって多様である。ここで、若干の大学の選挙手続を紹介するとつぎのような傾向がみられる。①総長候補推薦委員会による候補者の推薦、学生による信任投票を経て決定選挙（専任教員全員、専任職員、学外評議員、校友会幹事、校友会支部等の選挙人）を行い投票総数の過半数の得票者を当選者とする方式（早稲田大学⁽²⁸⁾）。②専任教職員によって推薦された者（一〇名の推薦人）が、教職員の直接投票によつて投票総数の過半数の得票を得た者を学長候補者とし、理事会がその学長候補者を評議員会の議決を経て決定する方式（明治大学、中央大学。但し明治大学は職員が参加していない）。③総（学）長候補者推薦委員会による推薦（三名）を経て、大学専任教員および評議員の過半数を得る方式（法政大学）。④理事会の同意を得て理事長が学長を任命する方式、専任教職員の参加方式はない（東海大学）など多様である。上記④の東海大学以外は、専任教職員の直接投票を、校友および学生（早稲田大学）にも参加の道を開いている。また、学生に学長候補者の除斥投票を認めている大学もある（関西大学）。

こうしてみると、国立大学、私立大学を問わず、学長の選挙に向けて、大学構成員（教職員、学生）の意向を反映、重視するシステムの確立が採られている。たとえ、学長に強いリーダーシップが求められているとしても、大学構成員の意向を無視した選挙方式は許されない方向にあることが明らかである。

五、大学財政（会計）システム

国立大学の法人化のねらいの一つは、教育資源配分の抑制にある⁽²⁹⁾。財源の確保は教育研究の充実にとって不可欠で

あることを想うとき、国が法人化即財源の減少を打ち出すことはあまりに無責任な改革と批判を受けるのは当然である。少なくとも、法人化の財源については、法人化後の動向を見極めた上での措置でなければならないはずである。今後、国は財源助成の如何によつて研究教育活動に支障を来すような状況をつくりあげてはならない。また、国の財政助成については、私立大学同様、support but not controlの原則が働かなければならないことはいうまでもない。

法人法のもとでは、大学運営に必要な運営費交付金の配分について、今後、国（文部科学大臣）のもと、「法人評価委員会」の総合的評価（教育研究部門、設置施設部門）に依拠しながら進められていくことになる（二〇一〇年度より）。また、①積立金の次の「中期計画」の財源活用（三二条）、②長期借入金及び債券の発行（三三条）および③長期借入金の償還計画（三四条）の作成と実施に際しては、いずれも国の認可を受けなければならない。文部科学省は、認可を盾に強い効率性を求める行政指導を行うことになれば、いままで行われた許可制と変わらないものとなる。財政自治の形骸化もたらずことになる。

ここでは、つぎの点についてのべておきたい。

第一に、国立大学法人の財源のほとんどを占める運営費交付金についてである。運営費交付金は、標準運営費交付金と特定運営費交付金に峻別される。前者は、学生、教員数を精算根拠に査定され、後者は、特定の施設運営や事業実施にあつての所要額などによつて査定されている。なお、研究事業の競争的補助金については、「法人評価委員会」の評価を受けて文部科学大臣が決定する。

近年、この評価方法について、二〇〇七年の前半、安倍内閣のもとで「運営費交付金」の配分方法をめぐる論議が活発化した。「経済財政諮問会議」の方から、一〇年以降の運営費交付金の競争的配分について、「国立大の運営費交付金は、努力と成果に応じたものに大胆に転換すべき」であるとする提案がなされた。その理由とするところは、地方

の大学は中央の大学と、同じような総合大学を目指していることもあって、「地域の特色を生かしていない」、「可能性のある大学をさらに伸ばすべきである」とする批判と主張である。この経済財政諮問会議の主張に対して「成果のわかりやすい研究面の評価だけで評価すると教育が滅ぶ」ことになるといった批判が、「運営費交付金は大学にとっての生活費であるから、これ以上削減すべきではない」などの再批判が続出したが、先送りされた。しかし、これらの論議は、けっきょくのところ、わが国は、教育にかける経費が少なすぎる事が最大の要因をなしているといえる。競争的資金ばかりでなく基盤的経費を含めた財政配分の検討がなされるべきである。いずれにしても、大学の発展を意図した実質的公正の運営費交付金の財源支出の増額が急務な課題である。このままでは、大学間の格差が益々広がることが危惧される。⁽³⁰⁾

第二に、国立大学法人に予算を「渡し切り」する制度についてである。文部科学省は、法人化以前にみられたような歳出の細かな使途にまで関与していた予算配分方式をやめ、予算を各国立大学法人に「渡し切り」にし、法人内で自由に使用することをできるようにした。この方法は、各大学の役員、教職員のコスト意識を芽えさるためである、と説明される。これは一つの見解として評価しうる。しかし、法人化後実施されている運営費交付金が減額されてきている現状を思うとき、その「渡し切り」制度を活用する余裕はない。しかも、この「渡し切り」が予算総額の削減から出てくるものではなく、予算項目の削減からのものであるため、その制度の活用はほとんどできない状況であるとの批判がある。

第三に、法人化後の大学は、自主的、自律的な大学運営を図る重要な方法として、寄付の受け入れが重要な比重を占めることになる。これこそ大学経営の競争的手段ということになる。

現在、各国立大学の自前の資金運用については、主として国債に限られ、土地の利用や銀行からの借入についても

様々な制約のもとにおかれている。足枷をはめられた大学の自由化と揶揄されている。となると、当面の大学の財源確保の、そしてまた活性化をはかる道の一つとして寄付制度が重要となる。すでに、多くの国立大学では、運営費交付金が毎年削減されている現状のもとにあつて、寄付活動についての組織化がはかられ実行されている。たとえば、東京大学では、大学創立一三〇年を迎えた二〇〇七年度内に一三〇億円の積みあげを目標に募金活動を展開するほか、大企業からの大型寄付の受け入れ活動を展開していた。⁽³¹⁾この点、大規模型私立大学では、早くから事務組織として募金室あるいは募金係を設け、募金活動を進めているが、今後、益々この活動が国・公・私立大学間で激しく競われることになろう。これによつて、大学間格差が益々広がることが懸念される。

現在、大学など研究教育機関への寄付については、税制上の優遇措置がとられている。しかし、大学法人への個人寄付には所得税の四〇％から五、〇〇〇円を控除した額についての所得税控除が認められている。また、企業その他の団体の寄付についても損益算入が認められている。これらの寄付の優遇措置については、国立大学法人であろうと学校法人（私立大学）であろうと相違はない。しかし、このような税制優遇措置では十分といえるであろうか。教育研究の公益性を考えると税制上の全額優遇措置に改めるべきであることを強調しておきたい。

また、国立大学の「充実に資する」ためとして、今まで採用してきた「国立学校特別会計制度」を廃止し、独立行政法人通則法三七条の「企業会計制度」（複式簿記・発生主義）への転換および民間の経営手法の導入がはかられたことである。「企業会計制度」への転換によつて、外部資金の受け入れを安易にし、経営手法の効率化が高められたといわれている。はたして、「効率性」の経営手法を求めることによつて、大学の本来の使命である研究教育、とりわけ基礎的な科学研究部門などの研究は切り捨てられることにならないかが危惧される。

おわりに——若干の提言を含めて——

国立大学が一人として法人格が付与され国立大学法人となった。学校法人として法人格が付与され、運用されている私立大学とは、変わらない自主、自律の大学として生まれ変わった。大学は知的生産（研究）の、かつ公教育を担う場であることを思うとき、大学は国立であろうと、私立であろうと大学のはたす役割に大きな違いがあつてはならない。

国立大学は、文部科学省の直轄管理から独立した組織体として管理、運営する道が開かれ、すでに四年が経過した。しかし、その法人化された大学についてプラス評価を与えることは、少数の大学を除いては現状のところ殆ど困難ではないかといわれている。その大学が、法人化されてわずか四年の経過にすぎないが、大学の管理、運用面に向けられる批判、当法人の中期目標、中期計画、大学評価制の導入、それを文部科学省に申告するための資料作成の義務化などの問題点を指摘してきた。すでに本文でのべてきたように、それは、他の独立行政法人が意図的に進めている成果主義の模倣ではなく、真の教育研究の実現のための法人化でなければならなかったはずである。もし、それに応えられない独立行政法人であるならば、いくら大学の特性を掲げてその制度は、真の大学に適しないものとなろう。国（文部科学省）側からみれば、国立大学の法人化に向けられた改革は、長い道程であつたといえる。それは第二次世界大戦以降、日本の大学教育の民主化が展開されていく過程で論議されてきた課題でもあつた。顧みれば、一九四七年に早くも教育改革の指導にあたつていた「教育刷新委員会」⁽³²⁾（委員長安倍能成）が、大学理事会案、大学商議会案などを提示し、四八年には、大学法試案要綱を提言している。大学法試案要綱では、「大学の自主管理機関として管理委員

会（「理事会」ともいわれる）」を設け、その管理委員会が学長選任罷免権を有し、学長は管理委員会に対し、直接責任を負うシステムが提案されていた。この試案要綱は、戦前からたたかう教育研究の機関といわれてきた教授会を中核とする大学自治を損なうことになりかねないといった批判が、また、学長、学部長、評議会の権限が強化され過ぎているとの批判が続出して廃案になっている。その後も大学法試案要綱を修正した大学管理法案が提出され廃案となっている。一九七〇年代に入り、全国的規模での大学紛争が生起されるが、中央教育審議会（「中教審」）は、その紛争に対処するための大学管理体制のあり様の検討に入り、ここでも「一定額の公費援助を受けて自主的運営する『特殊な法人』の設置」を答申している。しかも、その管理体制の特徴は、学長、学部長の権限強化であり、大学の開放に向けた改革案であった。これらの改革に向けた世論や学界からの批判も多い。この当時の代表的な主張をみると、「学長、学部長の管理権を強化することで大学問題は解決するわけではなく」、むしろ「すべての教育の研究者としての完全な対等性を保障し」、「自由な学問的雰囲気における活発な討議と批判の保障」にある。このことによって、大学の生命力が培われ、大学は伸長するのである。このこと以外に道はないとする、批判が注目される。⁽³³⁾

八〇年代に入ると、中曽根首相（当時）のもとに「臨時教育審議会」を設置し、大学の改革を審議するが、そこでの大学改革として、「大学の自主性、自律性の確立、社会に問われた大学に應えるための改革としての法人化構想」が提示されている。この法人化構想がその後進められた行政改革の中に組み込まれ、こんにちのような法人化の実現をみることになる。⁽³⁴⁾

こうしてみると、政府にとって国立大学の法人化へ向けた改革は、戦後以来機会あるごとに提案されてきた改革であり、決して行政改革が進行する中で突然生まれたものではなく、長年の課題の実現であったといえる。まず、このことを第一に確認しておきたい。

第二に、国立大学の法人化作業を進めるに際して政府とくに文部科学省は、同じ公教育と知的研究を使命とする学校法人下の私立大学の管理、運営の実態を十分に参考にすることもなく、国がなす行政改革の効率化、減量化に歩みよった改革を進めていた。換言すれば、繰り返しになるが、大学の生命ともいわれる大学の自治に基づく、あるいは法人法が定めた「教育の特性」を自覚し押し進めたものではなかった。そのために、現に、法人化のもとで進められている大学の効率性や成果主義の前に、教育研究が十分機能しえないといった状況を露呈してきている。とくに、基礎研究部門や社会科学部門の研究者は成果主義の前に焦りと苛立ちの状態を生みだしている。⁽³⁵⁾ 法人法は他の独立行政法人と異なり、教育研究の特性の配慮義務（第三条）があるといっても、効率化を求める他の独立行政法人との間にどれほどの差異があろうか。これについては、本文で検討してきた通りである。

第三に、国立大学の法人化によって、各国立大学法人は、各国立大学の自主的努力によって多様な展開をみせているが、今後、さらに各大学の個性化ないし特徴をより鮮明なものにしていくことが予想される。その個性化ないし自主・自律的な特徴とは、⁽³⁶⁾ 教育研究の側面からみれば、①教育機関としての大学、②研究機関としての大学の特徴づくりであり、その峻別である。その峻別化は、文部科学省が二一世紀において求めようとしている大学政策でもある。この政策がグローバル化時代を迎え、文部科学大臣が各国立大学の中期目標を定め、それに基づいた中期計画の策定を要請する中で認可権を活用して各大学に教育重視か研究重視かの道を選択させていくであろう。もとより、それには各大学の所属する学生の實力、あるいは大学の取りまく環境（地域性など）も配慮しながら展開していくことはいくまでもない。この動きは、法人化を契機に益々加速していくであろう。まず、その第①は、教育を重視する大学である。この大学は、学部教育を重視しながら専門職大学院や研究者養成を従とした大学の展開である。あくまでもそれは教育機関中心の大学である。その第②は、研究重視の大学である。この大学は、知的生産創造の場としての大学院重

視の大学である。法人化以前に、すでに国立大学では、在籍する教員を大学院教員としてその身分を変更し、学部を設置しておきながら学部専任教員を置いていない大学として多数存在させている。研究機関としての大学の位置づけのはじまりと解される。今後、グローバル化、少子化が進んでいけば、学部の廃止ないし、減少を生み、この傾向を益々強めていくであろう。この改革は、法人化以前からすでに行われている。二〇〇二（平成一四）年にはじまった「二二世紀COEプログラム」⁽³⁷⁾、二〇〇六（平成一八）年にはじまった「魅力ある大学院教育」イニシアティブ、二〇〇四（平成一六）年四月に開設された専門職大学院政策はその一例である。とくに、COEは、「世界最高水準の大学づくりプログラム」として示され、その骨格は四つの学問分野（生物科学、医学系、社会科学など）を対象とし、二年計画で一〇分野をカバーする。初年度は、四二二億円（内四二億円選定経費）の予算が計上された。選考は、希望する大学が名乗りをあげる公募方式をとっている。審査・評価のポイントは、各大学の研究成果の発展および水準、所属する教員の研究水準、教員選考などの状況、学生に対する教育状況およびその他大学改革方針など、六項目が例示された。その結果は、①国立大学優先主義、うち旧制帝国大学に集中し、②私立大学でも伝統ある若干の限られた大学のみに与えられた。国が審査委員会を利用しての大学の差別化を積極的に進める施策に対し、大学関係者はもちろん世論から多くの批判が続出した。⁽³⁸⁾まさしくそれは前述したように大学の峻別化を意図したものであった。

第四は、国立大学の法人化が学校法人私立大学に及ぼす影響についてである。国立大学の法人化によって、学校教育法、国立大学法人法、大学設置基準が制定、改正され、その内容が私立大学の教育体制に影響を及ぼしている。とりわけ、法人法には、本文でも検討してきたように、大学管理体制の内容が細目にわたって明記されている。ところが、法人法の制定をみるや私立学校法も改正され、私立大学の管理体制の骨格である理事長の経営責任の強化、それを意図した代表権の明確化、理事に教員以外のものの登用、監事の評議員等の兼職禁止、財務書類の公開の法的義務

づけを定めた。そればかりか、学校教育法も改正され、自己点検評価、認証評価（六九条三一六）制度を導入し、国立大学法人と同様に学校法人私立大学もその適用を受けている。たしかに、教育研究者にとつて、自己点検、評価は、教育研究の充実をはかるバロメーターとして必要である。しかし、問題なのはその評価を法的に強制している点である（学校教育法一〇九条一一二条）。本来、大学評価は、大学の教育研究の特性からみると、各大学内の教育研究者自らによつて評価するか（自己点検評価）、各大学間の連合組織体（例、大学基準協会など）によるか、非政府機関である第三者評価機関によつて行われるべきものである。

このような私立学校法、学校教育法の改正で国立大学法人同様、私立大学の管理体制の強化をはかることは、教育内容面で認可制から届出制に変更し、私立大学の一部自由化がはかられたとはいえ、戦後構築されてきた私学行政の慣行を覆すことになり、それはまた大学自治の根幹にかかわる問題であるといわなければならない。⁽³⁹⁾

最後に、法人化された国立大学と私立大学の財政助成における差別化についてのべておきたい。法人化された国立大学は、国の資産助成ベースに学生の学費等を財源に加え管理、運営されている。私立大学は学校法人として国（文部科学省）の認可を受け、学生からの学費をベースに国の助成、寄付等を財源に管理、運営されている。国、私立、いずれの大学も公教育を担い、知的生産（研究）を担う機関としては同じである。ところが、すでに多くの文献にみられるように、設置者が異なるだけで学生の支払う学費の格差はあまりに酷い。二〇〇七（平成一九）年度の『文部科学省白書』⁽⁴⁰⁾によれば、国立大学法人の運営費交付金は、一兆二、〇四四億円（文科省予算全体の二二・九％）であり、私立大学への経常費補助は三、二八一億円（全体の六・二％）である。国立大学の同年度の学生数は、短大を含めて六二万七、〇〇〇人であり、私立大学の学生数は、約二七万人であるから国立大学学生の約三・六倍である。ところが、国からの資金助成配分は、国立大学法人の学生一人当たり約二〇〇万円であるのに対し、私立大学の学生は一人

当たりわずか約一四万四、〇〇〇円にすぎない。同じ公教育を担い、社会貢献を担う大学としての国・私立大学の格差は余りに酷すぎはしないか。国・公・私を問わず学生一人当たりに対する同一配分基準を前提にしてみれば、国立大学法人の学生に比べ私立大学の学費負担率はあまりに低額すぎることになる。また、資金助成配分決定機関は、国立、公立、私立を峻別せず、同一の組織体によって行うべきである。国・公・私立大学の全体状況を知りながら設置主義にこだわらない資金助成配分のあり様を考えることができるからである。

国立大学と私立大学への資金助成のあり様について元文部官僚は、こうのべている。少し長くなるが引用したい。

「もちろん国立大学はわが国の重要な研究活動や大学院教育の主要な部分を支えているし、経費のかかる理工系分野の比率も高い。したがって、国立大学に多くの予算が投入されることにはそれなりの理由があるのであって、短絡的に一四分の一だから悪いとはいえない。しかしこの格差が果たして妥当なものかどうか、あるいはどの程度の格差が適正といえるのか。こうした点について、学生の側から見たときの公平性、さらには納税者あるいは政府の立場から見たときの資源配分の効率性という観点から、きちんと議論する必要があるのではないか⁽⁴¹⁾」と。この主張は、学生の学費を支払う公平性の観点からみた批判でもある。公教育を担う大学の役割、学生にとっての学習権の保障、教育の機会均等に害しているといった主張に国が応えているとはいえない。国立大学法人、公立大学法人であろうと、学校法人であろうと国が助成する資金について異なる合理的理由はないはずである。⁽⁴²⁾国立大学が法人化された現在、国の資金助成のあり様について本格的に検討すべき時期にきているのではないかと、私には思えるのである。

注

(1) ヘンドリック・ピールズ「ドイツの意味における大学について」蓮實重彦、アンドレアス・ヘルドリヒ、石渡清吾『大学の倫理』（東京大学出版会、二〇〇三年）二二九頁以下、長谷部恭男「学問の自由と責務——レオン・シュトラウスの『書く技法』」

- に關する覚書（吉田善明古稀記念論文集「憲法諸相と改憲論」敬文堂、二〇〇七年）二〇三頁以下
- (2) フンボルト的大学の概念の核心は、「国が設置する大学の広範な学内自治、講座保持者（正教授）による自己管理、あらゆる直接的な社会的利害から独立した研究の強調、大学教育の一方では中等教育からの、他方では職業教育からの峻別である」と紹介される（市川昭午『未来形の大学』（玉川大学出版部、二〇〇一年）二六一—二七頁
- (3) 東京大学出版会『矢内原忠雄』（日本図書センター、一九九七年）一八八頁、永井道雄『日本の大学』（中公新書、一九七〇年）
- (4) 国立大学の法人化に關する文献が多い。たとえば、藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」ジュリスト第一一五六号、一〇九頁以下、中村睦男「学問の自由と大学の自治の新たな課題」憲法理論研究会編『憲法と自治』八五頁以下。中川義朗「国立大学法人と財政」日本財政法学会編『教育と財政』所収二八頁以下、常本常樹「大学の自治と学問の自由の現代的課題」、市橋克哉「国立大学の法人化」、いずれも日本公法学会編『公法研究』六八号所収、榊達也「国立大学独立行政法人化と大学の自治」永井憲一編『日本の学術行政と大学』（東京教学社、二〇〇二年）一五〇頁以下
- (5) 世界を風靡した大学理念（フンボルト大学にみる）は、創作された神話にすぎないと説く文献として潮木守一「フンボルト理念の終焉？」（東信堂、二〇〇八年）。
- (6) ユネスコ『高等教育世界宣言』の正式題名は「二一世紀に向けての高等教育世界宣言——展望と行動、および高等教育における変革と発展のための優先行動の枠組み」（一九九八年、ユネスコ高等教育世界宣言）である。三輪定宣「国立大学法人化の教育法制論的検討」日本教育法学会年報三三三号、有斐閣二〇〇四年）所収
- (7) 「調査会議報告書」の正式名称は、「国立大学等の独立法人化に關する調査報告書（平成一四年）——新しい「国立大学法人」像について」である。
- (8) 中村睦男、前掲書 八九頁
- (9) ベーター・ベルトナー「制約なき大学の擁護」蓮実重彦外編・前掲書 二四四頁以下
- (10) 常本照樹、前掲論文（注3）、中川義明「国立大学法人に關する若干の考察」日本財政法学会編『財政の適正管理と政策実現』（勸草書房、二〇〇五年）所収二七〇頁以下
- (11) 「国大協」（会長、井村裕夫）は、学問の継続性に大きなひずみを生じさせ、学問研究を著しく弱体化させる危険性がある」とのべている（中井浩二「大学の法人化」（中公新書）五〇頁。
- (12) 榊達雄、前掲論文 一五八頁
- (13) 草原克豪『日本の大学制度』（弘文堂、二〇〇八年）二〇七頁以下

- (14) 大学評価、学位授与機構は、二〇〇〇年に発足した独立行政法人であり、小稿とのかかわりでいえば、教学サイドの中期目標の達成度を評価する機構である（大学評価、学位授与機構概要、平成一四年度版参照）。
- (15) 荒船次郎「国立大学法人等の教育研究の評価について」科学七七巻五号 四七二頁
- (16) 早田幸政「政府の『多元的大学評価システム』構想とその変容」永井憲一編・前掲書 四三頁以下
- (17) 教員の管理業務からの解放理由は、教員の教育研究の専念義務に求めているが、主体性のない癒着は、大学が企業の配下におかれることになりかねない。
- (18) 「調査会議報告書」一〇頁
- (19) 社団法人日本私立大学連盟「私立大学の経営と財政」（開発出版、一九九九年）三五頁
- (20) 社団法人日本私立大学連盟、前掲書 三九頁以下
- (21) 私立大学の代表は、大学によって総長、学長、理事長の名称を異にし、その地位も異なっている。ただ各大学の代表である点では変わりがない。詳しくは、社団法人日本私立大学連盟、前掲書 四四頁以下
- (22) 社団法人私立大学連盟・前掲書 四〇頁
- (23) ここでいう「大規模校」とは、学生収容定員が二〇、〇〇〇人以上の大学を念頭においている（早稲田、慶応、明治など一〇校）。参照、社団法人日本私立大学連盟・前掲書六四頁以下
- (24) 小寫典明「阪大法学」第五六巻第六号四三頁以下および川村祐三「独立行政法人の職員」福家、浜川、晴山編「独立行政法人」（日本評論社、一九九九年）一四一頁以下
- (25) 東京大学総長選考会議内規（平成一六年四月可決）
- (26) 国立大学法人京都大学総長選考規程（平成一六年五月決定）
- (27) 現行教授会が重要な議題を審議することで学長のもとにおかれている教育研究評議会との間で軋轢を生みその調整が問題となっている（市橋克哉・前掲論文） 七五頁以下
- (28) 「早稲田大学総長選挙規則」「明治大学学長選出規則」「中央大学学長選出規則」「法政大学総長選出規則」「関西大学学長選挙規程」および「東海大学学長及び副学長選任規程」等を参照。
- (29) 文部科学省は、国立大学法人に対して、毎年度運営費交付金についてマイナス一パーセントの効率化係数をかけている。これは大学の自主自律的計画の実施それ自体を望めるはずはない、との批判がある（市橋克哉・前掲論文 一七六頁）。

- (30) 日永龍彦「大学の評価と財政問題」(日本教育法学会年報三三三号、有斐閣) 一五九頁。および中井浩一「大学法人化以後」(中央公論新社、二〇〇八年) 四一八頁
- (31) 読売新聞社編『教育ルネッサンス東大解剖』(中央公論新社、二〇〇八年)
- (32) 第二次世界大戦前にも、帝国大学教授団が文部省(当時)から独立して財政面での自律を高め、教育研究の自由を獲得するために法人化への移行を望んだが、政府は認めていない(草原克豪・前掲書 一九七頁)
- (33) 高柳信一「学問の自由」(岩波書店、一九八三年) 二一四頁
- (34) 榊達雄「国立大学行政法人化と大学の自治」(永井憲一編・前掲書) 一五〇頁以下
- (35) 小松美彦「大学の惨状とそれを取り巻く歴史的構造」科学七七巻五号 五二四頁
- (36) 西島建男「大学改革政策と大学の未来」および野上修市「大学院の再編と法科大学院構想の問題点」永井憲一編・前掲書 五四頁および一七一頁
- (37) 常本照樹、前掲論文 一一頁、および石弘光「大学はどこへ行く」(講談社二〇〇二年) 九六頁。
- (38) 中井浩一「大学『法人化』以後」(中央公論社、二〇〇八年) 一八〇頁以下
- (39) 草原克豪、前掲書 二二三頁
- (40) 文部科学白書(平成一九年度版) 三一三頁および三九八頁の資料を参考に作成
- (41) 草原克豪、前掲書 二二六頁
- (42) 中井浩一・前掲書 四二二頁